

УДК 65.012.34

В.В.СМИРИЧИНСЬКИЙ, канд. екон. наук
Тернопільська академія народного господарства

ЛОГІСТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В РЕГІОНІ

Розглядаються питання формування ринку державних закупівель в Україні як логістичної системи, забезпечення його правово-нормативною базою, визначено проблеми що потребують вирішення та запропоновано напрями подальшого вдосконалення механізмів, що регламентують становлення і розвиток ринку державних закупівель.

Функціонування державних регіональних і муніципальних установ і організацій в Україні значною мірою залежить від асигнувань з державних та місцевих бюджетів і в сучасних умовах ринкових відносин вимагає нових форм впливу у сфері державних замовлень і закупівель товарів, робіт і послуг від яких практично залежить виконання закріплених за ними функцій. Держава та її локальні регіональні структури є на товарному ринку одним з найважливіших і самим крупним споживачем продукції вітчизняного виробництва і відповідно самим крупним інвестором національної економіки. Державний сектор – це власник значного обсягу різних ресурсів і основний суб'єкт корпоративного підприємництва. Від того, як ці ресурси використовуються, значною мірою залежить стан і добробут переважної частини українських громадян.

Так, за статистичними даними в 2002 р., на фінансування державних закупівель розпорядниками державного та місцевих бюджетів було використано близько 13 млрд. грн. У цій сумі не враховані обсяги фінансування закупівель, що здійснювалися в межах державного оборонного замовлення [3].

Всього конкурентних процедур закупівель, до яких відносяться відкриті торги, двоступінчасті торги, торги з обмеженою участю, запит цінових котирувань, проведено в 2002 р. 257960 процедур, що в 2,3 рази більше по зрівнянню з 2001 р. В 2002 р. виросла активність потенційних учасників торгів, зокрема, участь в торгах прийняли 774051 учасник, що більш чим в два рази перевищує їх кількість в 2001 р. По результатам проведених в цьому році торгів на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти було укладено договорів на суму 10 млрд. 746 млн. 985 тис. грн. Структура вартісної характеристики державних коштів за 2002 р. показує, що більш за все державні кошти було використано по процедурі відкритих торгів – 4 млрд. 692 млн. 474 тис. грн., що складає 49,7% від загальної суми засобів за укладеними договорами [4].

У зв'язку з наявністю цілого ряду складових, в Україні, власне як і у більшості інших країн, для динамічного розвитку сфери державних

закупівель використовується системний підхід, який дозволяє констатувати, що в даний час створено необхідні умови для забезпечення досягнення основної мети ефективного функціонування системи державних закупівель – раціонального витрачання бюджетних засобів, яке реально можливе лише при умові рівних конкурентних умов доступу виконавців до контрактів по державним закупівлям.

В умовах ринку і демократії держава покликана обслуговувати цивільне суспільство, вона виступає в якості допоміжного інструменту реалізації бажань і потреб, яким надають перевагу більшість громадян країни. Майже кожний член суспільства в той чи інший час є одержувачем доходів від держави, наприклад через програми соціального забезпечення. Значна частина робітників отримує зарплату із коштів бюджетів або виробляє товар для продажу виконавчим органам влади. Переважна частина населення користується навчальними і лікувальними закладами, парками, басейнами для плавання, бібліотеками, стадіонами, а також шляхами, що знаходяться на балансі держави або місцевих органів влади і іншими благами, які забезпечує держава. Люди цінять здійснювані державою заходи по охороні навколишнього середовища, збереженню природних ресурсів.

Основною метою роботи будь-якого виконавчого органу територіального утворення є задоволення потреб мешканців регіону (району, міста) шляхом раціонального освоєння засобів платників податків, що передбачені витратною частиною бюджету. Вивчаючи потреби населення, необхідно добре знати демографічний стан і інфраструктуру того чи іншого населеного пункту, включаючи державні установи охорони здоров'я, освіти, житлового господарства, соціального забезпечення, культури, об'єкти благоустрою території.

Знайомство із світовим досвідом показує, що сфера державних закупівель є логістичною системою, яка базується на логістичному підході (концепції) до організації державних закупівель, механізмом реалізації яких є тендерні торги. Логістична концепція управління матеріальним потоком, а також інформаційним, фінансовим і сервісним потоками що супроводжують матеріальний, базується на основному правилі логістики "7-R": потрібний товар (right product) потрібної якості (right quality) в потрібній кількості (right quantity) повинен бути доставлений в потрібний час (right time) і в потрібне місце (right place) потрібному споживачу (right customer) з необхідним рівнем витрат (right cost). Недотримання хоча б однієї з наведених умов може призвести до втрати клієнтів і, відповідно, певної долі ринку.

Отже, з огляду на вищенаведене надзвичайно важливим є організація державних закупівель на конкурсній основі (через механізм тенде-

рних торгів). Прозорий процес розміщення державних замовлень через конкурсні процедури протистоїть закритості і суб'єктивізму. Необхідне також більш глибоке вивчення відносин між державними замовниками в особі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетоодержувачів і підприємств, організацій, що здійснюють поставки товарів, робіт і послуг для потреб державних установ, які задовольняють потреби населення того чи іншого регіону. В ході розвитку цих відносин виникає потреба координації заходів по раціональному витрачання бюджетних коштів і планомірному розвитку секторів економіки. На наш погляд, впровадження в практику роботи всіх державних установ логістичної системи державних замовлень, яка передбачає організацію державних закупівель на конкурсній основі приведе до збалансованої політики розвитку соціально-економічних відносин в суб'єктах України.

Проблема організації ринку державних закупівель в Україні за останні три роки, тобто з початку його офіційного функціонування*, в наукових виданнях практично не досліджується ні теоретично, ні методологічно. І лише у засобах масової інформації (Газета "Бізнес" №17/2000 і №36 і 37/2002 р. та "Вісник державних закупівель") періодично подається інформація про стан та процедури тендерних торгів по державним закупівлям. Ради справедливості слід зазначити, що Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України у жовтні 2003 р. була проведена перша Міжнародна науково-практична конференція "Державні закупівлі в Україні. Розвиток та проблеми", на пленарних і секційних засіданнях якої були заслухані доповіді з оцінки сучасного стану розвитку сфери державних закупівель в Україні, стратегічного та оперативного менеджменту в організаціях-замовниках торгів, міжвідомчої координації закупівель продукції, по прогресивним технологіям зарубіжних закупівельників, з кадрового забезпечення процесу закупівель та ін.

Намагаючись заповнити "наукову нішу". автором за вказаний період підготовлено і опубліковано в наукових періодичних виданнях більше 10 наукових статей, навчальний посібник "Основи логістичного менеджменту" (2003 р.) та монографічне видання "Логістичний менеджмент державних закупівель" (2004 р.).

* Першим законодавчим актом, що регламентував процедури державних замовлень і закупівель в Україні був Закон України "Про поставки продукції для державних потреб" схвалений Верховною Радою в 1995 р. і введений в дію з 1 січня 1996 р. (практично не мав механізму його реалізації). У зв'язку з намірами України інтегруватись у європейські структури та приєднатись до системи ГАТТ/СОТ на початку 2000 р. Верховною Радою схвалений Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", введений в дію з 1 липня 2000 р., а реально почав діяти з 1 січня 2001 р.

Отже, ринок українських державних закупівель поки що знаходиться у стадії формування: чинне законодавство далеке від досконалості (з часу його введення в дію внесено більше трьох законодавчих змін і доповнень), кількість кваліфікованих спеціалістів по закупівлям в міністерствах, відомствах, а також в регіональних і місцевих адміністраціях поки що невелика, що не можна сказати про рівень корупції навколо процедур державних закупівель. Державні закупівлі, не дивлячись на багаточисельні декларації, як і раніше державні замовлення залишаються “річчю в собі”. Є випадки, коли переможець конкурсних (тендерних) торгів (основного методу закупівель) стає відомим задовго до їх проведення.

Важливим моментом, що визначає ефективність прийняття управлінських рішень в організації державних закупівель на конкурсній основі, є формування комплексу цілей складної соціально-економічної логістичної системи мережі територіальних утворень.

Для задоволення соціальних (що забезпечують життя) і духовних (культура і освіта) потреб людей потрібні два фактори:

- наявність державних установ на території регіону з відповідним персоналом ;
- забезпеченість їх фінансовими ресурсами.

Виконуючи головне завдання по своєчасному і ефективному освоєнню бюджетних засобів, що закладені під цільові програми і прописані в кошторисах витрат, необхідно звернути особливу увагу на питання структуризації в управлінні. Доречно буде ввести поняття “організаційна структура управління державними закупівлями”. При цьому категорія структури відображає побудову і внутрішню форму керуючої системи, а організація характеризує міру становлення цієї системи. Іншими словами, це впорядкована сукупність взаємозв’язаних елементів, що діють або розвиваються (змінюються) як одне ціле.

Структура відображає склад підрозділів і взаємозв’язки між ними, які в свою чергу базуються на функції управління. Організаційну структуру логістичного управління державними замовленнями можна розглядати як форму розподілу задач і повноважень на прийняття рішень між особами і групами осіб, які складають конкретну адміністративну структуру.

Завданням організації логістичного управління державними та муніципальними замовленнями і закупівлями є побудова системи, між елементами якої встановлені зв’язки, що забезпечують взаємодію її елементів для досягнення визначених цілей і синергічного ефекту. А саме своєчасна і ефективна реалізація цільових закупівель на конкурсній основі з найменшими витратами, які забезпечують вигідні договірні

відносини між державними замовниками і постачальниками (виконавцями тендерів по державним закупівлям), створення механізму державного приймання по факту виконання договірних зобов'язань.

Орган управління державними закупівлями є основним первинним механізмом управління. В обласних територіальних утвореннях державних адміністрацій України таким органом управління є відділи по державним закупівлям в управліннях економіки облдержадміністрацій. Від правильного упорядкування таких відділів багато в чому залежить успіх роботи в цілому системи муніципального замовлення. Для ефективного вирішення завдань, що покладені на ці відділи, необхідно створити автоматизовану інформаційну систему з програмним забезпеченням, що дозволяє формувати потребу за куповуваної продукції підвідомчими установами, аналізувати за куповувану продукцію по її видам, вести облік контрактів і своєчасне виконання зобов'язань, що зафіксовані в контрактах.

Державне (регіональне) замовлення включає в себе заходи по плануванню, розміщенню, обліку, контролю, аналізу контрактів, що укладаються і прямих закупівель по рахунках. Планування передбачає складання переліків товарів, робіт і послуг окремо взятої державної установи або в цілому головного розпорядника бюджетних засобів, який оформляється у вигляді зведеного переліку потреб.

Розміщення представляє собою організацію конкурсних процедур (відкритих, закритих торгів, методу запиту котирувань, закупівлі з одного джерела), що направлена на своєчасне і ефективне укладання контрактів (договорів) на закупівлю товарів, робіт і послуг в рамках виділеного державним установам ліміту фінансування.

Облік – це ведення, в першу чергу, відомчого реєстру контрактів (договорів) головними розпорядниками бюджетних коштів, для здійснення збору інформації про постачальників і замовників, що здійснюють освоєння бюджетних засобів в намічені строки.

Контроль включає в себе ряд заходів, направлених на здійснення приймання виконаних робіт на основі раніше укладених договорів, що включені в реєстр з послідуною оплатою через автоматизовану інформаційну систему бюджетного процесу.

В задачі аналізу входить обробка інформації на основі статистичної звітності про кількість і обсяги укладених договорів по результатам проведених конкурсних процедур, де в свою чергу відображена економія бюджетних засобів.

Практика застосування законодавчої бази та аналіз стану розвитку окремих елементів системи державних закупівель та державного замовлення свідчить про необхідність виконання низки заходів як правового,

так і організаційного характеру. В аналітичній інформації, що підготовлена Департаментом з питань координації державних закупівель та державного замовлення Мінекономіки України наведено ряд проблем, що потребують вирішення [5]. Перед усім це:

- ◆ недосконалість законодавства, що регулює питання формування державного замовлення на поставки продукції для державних потреб та захисту вітчизняних виробників при здійсненні державних закупівель. Норми Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” [1] не містять достатніх важелів для ефективного застосування державного замовлення як одного із засобів державного регулювання економіки та частково суперечать законодавству ЄС. Потребує корегування ст.6 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [2] у частині врегулювання засобів захисту інтересів вітчизняних товаровиробників;

- ◆ недостатній рівень погашення заборгованості за виконані у попередні роки державні замовлення;

- ◆ неналежне дотримання розпорядниками всіх рівнів вимог законодавства щодо здійснення державних закупівель;

Звідси впливає ціла низка порушень у сфері державних закупівель, серед яких найпоширенішими є [5]:

- подрібнення предмету закупівлі з метою уникнення процедури відкритих торгів ;

- укладення тендерної документації з порушенням законодавства ;

- неподання чи несвочасне подання повідомлень про результати торгів у бюлетень “Вісник державних закупівель” ;

- повільне впровадження механізму міжвідомчої координації державних закупівель, який фактично не функціонує на рівні головних розпорядників бюджетних коштів, а тому потребує коригування. Порядок здійснення міжвідомчої координації затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. №1312 ;

- відсутність узагальненої судової практики щодо розгляду у судах цивільно-господарських питань стосовно організації та проведення процедур державних закупівель та укладення договорів за їх результатами ;

- зволікання з впровадженням інформаційних технологій у сферу державних закупівель, зокрема засобів програмного забезпечення та Інтернет-ресурсів для автоматизації здійснення процедур державних закупівель, у тому числі комп’ютеризації процедур закупівель. Розробка вказаних продуктів здійснювалась протягом 2002 р. Інститутом кібернетики ім. А.Глушкова в межах Національної програми інформатизації. Сьогодні роботи, передбачені технічним завданням, майже повністю виконані, а програма “Автоматизоване робоче місце секретаря тендер-

ного комітету” пройшла дослідну апробацію в Мінекономіки України. Водночас в 2002-2003 рр. фінансування робіт, передбачених державним контрактом, не здійснювалося, що унеможливило прийняття та подальше впровадження зазначеної розробки.

З метою вдосконалення системи державних закупівель в Україні у найближчій перспективі необхідно здійснити наступні дії:

- подальша оптимізація нормативно-правової бази щодо державних закупівель та державного замовлення;
- забезпечення контролю за додержанням конкурентних принципів здійснення державних закупівель відповідно до вимог чинного законодавства (збільшення кількості перевірок розпорядників державних коштів);
- підвищення загального професійно-кваліфікаційного рівня державних службовців, у тому числі тих, діяльність яких пов'язана із здійсненням державних закупівель. У 2002 р. Мінекономіки України спільно з шведським агентством SIDA організовано і проведено 5 між-регіональних семінарів (у Тернополі, Черкасах, АР Крим і Києві), з вересня 2002 р. запроваджено постійно діючі навчальні курси з питань державних закупівель на базі державних навчальних закладів;
- поглиблення міжнародного співробітництва з питань організації державних закупівель (наприкінці 2002р. розпочалась реалізація спільного проекту з Світовим банком, який передбачає надання технічної та фінансової допомоги Україні у розвитку окремих елементів системи державних закупівель, зокрема вдосконалення законодавства, навчання спеціалістів, розвиток інформаційних технологій тощо);
- розвиток інформаційних технологій у сфері державних закупівель (до кінця 2003 р. мала закінчитись робота по розробці типової програми “Автоматизоване робоче місце секретаря тендерного комітету”, яка міститиме алгоритм проведення та документальний супровід державних закупівель, насамперед їх процедурної частини).

1. Закон України “Про поставки продукції для державних потреб” // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3.

2. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13.

3. Хорошковський В.І. Державні закупівлі України (Інтерв'ю) // Інформаційно-аналітичний бюлетень (презентаційний номер). – К.: Мінекономіки України, 24-25.10.2003р.

4. Колишко Р. Державні закупівлі: розвиток, досягнення, перспективи // Збірник матеріалів 1-ї Міжнародної науково-практичної конференції “Державні закупівлі в Україні. Розвиток і проблеми”. – К.: Мінекономіки, 2003. – 108 с.

5. Аналітична інформація, що підготовлена Департаментом з питань координації державних закупівель та державного замовлення Мінекономіки // Збірник матеріалів 1-ї Міжнародної науково-практичної конференції “Державні закупівлі в Україні. Розвиток і проблеми”. – К.: Мінекономіки, 2003. – 108 с.

6.Смиричинський В.В. Логістичний менеджмент державних закупівель. – Тернопіль, Карт-Бланш, 2004. – 390 с.

Отримано 15.03.2004

УДК 688.80

В.В.СИСОЄВ, Ю.І.КУШНЕРУК, кандидати техн. наук
Військовий інститут внутрішніх військ МВС України, м.Харків

ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ КІЛЬКОСТІ І МІСЦЕЗНАХОДЖЕННЯ СКЛАДІВ ЛОГІСТИЧНОЇ МЕРЕЖІ РЕГІОНУ

Розглядаються питання вибору оптимальної структури складської системи логістичної мережі регіону. Побудована математична модель та розроблено алгоритм визначення оптимальної кількості і місцезнаходження складів у регіоні за критерієм мінімуму сумарних транспортних витрат на перевезення продукції від постачальників на склади та зі складів споживачам з урахуванням важливості постачальників і споживачів, а також реальних транспортних шляхів регіону.

Переміщення матеріальних потоків у логістичній мережі неможливо без концентрації в певних місцях необхідних запасів продукції, для зберігання яких потрібні відповідні склади. Процес проектування логістичної мережі потребує вирішення проблеми вибору оптимальної структури її складської системи. Структура складської системи суттєво впливає на витрати, що виникають в процесі руху матеріальних потоків від виробників чи інших постачальників продукції до споживачів; на живучість і надійність систем постачання, що має особливе значення для системи матеріального забезпечення військових формувань.

В умовах створення регіональних економічних зон, територіальних систем матеріального забезпечення військових формувань України проблема оптимізації структури складських систем логістичних мереж стає актуальною, при цьому особливий інтерес викликає розв'язання основної її складової – задачі визначення оптимальної кількості і місцезнаходження складів у регіоні з урахуванням важливості (пріоритетів) постачальників та споживачів, а також реальної транспортної мережі, що їх зв'язує.

Розглянемо регіональну логістичну мережу постачання продукції, що зв'язує постачальників зі споживачами і містить пункти можливого місця розташування складів продукції. Передбачається, що відомі обсяги виробленої (закупленої) a_i ($i = \overline{1, m}$ і споживаної b_j ($j = \overline{1, n}$) продукції (m – кількість постачальників, n – кількість споживачів), відстані l_{ij} ($i, j = \overline{1, M}$) між пунктами транспортної мережі, зв'язаних дорогами (M – кількість пунктів), коефіцієнти важливості постачальників w_i і